

INFORME DEL THINK TANK CIVISMO

Análisis económico del Proyecto de Ley de financiación de la TV Pública

Juan Santaló Mediavilla

Profesor del Instituto de Empresa

0. Introducción

El Gobierno Español ha elaborado un anteproyecto de reforma de la financiación de la Televisión pública. En el citado anteproyecto el Gobierno anuncia la intención de eliminar los ingresos publicitarios de la Corporación de Radio Televisión Española, RTVE, y sustituirlos por una tasa sobre los ingresos de los operadores de televisión que operan en España así como por una tasa sobre los ingresos de los operadores de telecomunicaciones. El objetivo del presente documento es hacer una evaluación del impacto económico que el citado anteproyecto tendrá en los sectores afectados. Dada la gravedad de los efectos que enunciamos a continuación parece de obligado cumplimiento el realizar un estudio de impacto regulatorio en profundidad antes de adoptar ninguna medida.

1. Breve descripción de los Fundamentos Económicos del Anteproyecto

El Anteproyecto se pone como objetivo financiar 1200 millones de euros anuales como presupuesto de la corporación de RTVE para los ejercicios 2010-2011. A futuro la cantidad a financiar ha de ser estable. Para el trienio 2012-2014 el incremento anual no puede superar el 1% mientras que a partir del 2014 el anteproyecto establece que la cantidad a financiar aumentará en consonancia con el nivel de precios. Estos €1200 millones serían financiados de la manera siguiente: a) €502 millones aportados por el estado; b) €230 millones sufragados el pago del 0.9% de los ingresos de los operadores estatales de telecomunicaciones; c) €131 millones aportados por los operadores estatales de televisión; d) Un máximo de €320 millones del 80% de la tasa correspondiente a la reserva del dominio radioeléctrico pagada principalmente por los operadores de telecomunicaciones; e) 17 millones de euros provenientes de la comercialización de productos y servicios.

A continuación realizamos un primer análisis del impacto económico que la citada reforma tendría sobre los sectores afectados, principalmente operadores de televisión y operadores de telecomunicación. Una más precisa cuantificación económica requiere un estudio más profundo de los sectores. Sin embargo la devastadora importancia de las distorsiones y efectos económicos negativos introducidas por la reforma tal como apuntamos más abajo hacen imperioso la realización de un análisis más profundo así como instara los responsables políticos a repensar seriamente la reforma de financiación de la televisión pública tal como está planteada.

2. Análisis del impacto y distorsiones económicas:

2.1 Efectos económicos a corto plazo: Cuantificación del subsidio cruzado de las telecomunicaciones a los soportes publicitarios o cómo dinamizar el sector publicitario a costa de dinamitar el sector de las telecomunicaciones.

- a) *Mercado publicitario.* Desde un punto de vista económico, la nueva reforma tiene un importante impacto positivo en el mercado publicitario español ya que finalizaría la distorsión introducida por la competencia de un operador público que paralelamente cuenta con el apoyo de los recursos financieros estatales. La eliminación de esta distorsión beneficia en gran medida a los oferentes de soporte publicitario mientras perjudicaría a los anunciantes.
- Los anunciantes salen perjudicados porque la reforma elimina un importante medio para dar salida a sus mensajes publicitarios. Al restringirse la oferta de soportes publicitarios ello redundará en un aumento de las tarifas. Por ello los anunciantes se verán ante la disyuntiva de o bien buscar alternativas a la televisión para dar salida a sus mensajes publicitarios o bien soportar tarifas más altas. Una estimación de cuanto podrían subir las tarifas cobradas por los operadores de televisión por emitir publicidad requeriría un estudio más detallado.
 - Los oferentes de soportes publicitarios salen extraordinariamente beneficiados. Los €511 millones de ingresos en publicidad que obtendría la televisión pública - según el presupuesto del 2009- serían captados por otros oferentes de espacio publicitario en el mercado. Este supondría un empujón financiero a todos aquellos operadores económicos que obtienen ingresos del sector publicitario en nuestro país. Más concretamente los operadores de televisión en abierto serían los principales beneficiarios al probablemente desviarse hacia ellos gran parte de la publicidad ahora gestionada por TVE. Utilizando las propias estimaciones de la memoria económica que acompaña al anteproyecto, se observa que los ingresos de los operadores de televisión estatales aumentarían en €400 millones correspondientes al 80% de los 511 millones de ingresos de publicidad de TVE. A cambio, estos operadores televisivos tendrían que pagar el 3% del total de sus ingresos de explotación que utilizando datos de la misma memoria económica correspondería a un total de €131 millones. El resultado final sería un aumento del beneficio neto para los operadores privados de televisión en abierto de €269 millones. Hay que resaltar que por alta que parezca esta estimación en realidad esté seriamente subestimando las ganancias. El incremento neto beneficios será probablemente mucho más alto porque la eliminación de la televisión pública no sólo hará que la tarta de ingresos publicitarios se reparta entre menos jugadores sino que además al disminuir la competencia y aumentar las tarifas la tarta publicitaria- los ingresos del sector- aumente considerablemente de tamaño. A título ilustrativo, considerando que el presidente del gobierno anunció la reforma el 14 de abril, la cotización en bolsa de Tele5 y Antena 3 aumento en conjunto durante dos días alrededor de un 15,3% y un 24,6% respectivamente con respecto al día de cotización inmediatamente anterior. Este incremento es significativo si vemos que durante el mismo período de tiempo el IBEX35 aumentó tan solo en un 0.9%.
- b) *Sector de las telecomunicaciones.* Por otro lado el gran perjudicado del proyecto de reforma de la televisión pública sería el sector de las telecomunicaciones. La reforma propone gravar a los operadores de telefonía fija, telefonía móvil y a los proveedores de acceso a internet con un 0.9% de sus ingresos de explotación. Según los datos de la memoria económica que acompaña al anteproyecto esto supondría un total de €230 millones. A ello hay que añadir que la tasa por

reserva del dominio radioeléctrico también es sufragado en su mayoría por operadores de telecomunicaciones. Si suponemos que el porcentaje pagado por los operadores será el mismo que actualmente (ello implicaría que los operadores financiarán directamente de su bolsillo hasta €271 millones adicionales¹. En resumen, el total de la financiación de la corporación de RTVE sufragada por los operadores de telecomunicaciones será de €501 millones. €230 millones por la nueva tasa y €271 millones que de no ser por la financiación de la Televisión pública podían haber supuesto una reducción de la tasa por reserva del dominio radioeléctrico.

2.2 Efectos económicos a medio-largo plazo del gravamen al sector de telecomunicaciones

Por conveniencia expositiva diferenciaremos dos escenarios diferentes sobre el impacto que este subsidio de las telecomunicaciones tanto a la televisión pública como a los operadores de televisión en abierto tendrá en la economía. Cualquier de los dos escenarios señala graves impactos económicos.

Escenario 1: Los operadores de telecomunicaciones transfieren íntegramente el aumento de gravamen a los consumidores.

Este sería un escenario en el que los operadores serían capaces de traducir euro a euro el aumento de gravamen en mayores precios por sus servicios bien sean de telefonía fija, móvil o acceso a internet. En este caso:

- *Efecto sobre los consumidores:* En este caso los consumidores o bien verían reducidos su renta disponible en 501 millones de euros y algunos consumidores reducirían/eliminarían el acceso a internet y uso de servicios audiovisuales en respuesta al incremento en precios. En este caso una consecuencia de la reforma sería no sólo que los consumidores utilizaran en menor cuantía el teléfono sino que además se redujera el uso y penetración de telefonía móvil, internet y banda ancha. Es decir, bajo este escenario la reforma de la financiación de la televisión pública conduciría a disfrutar de una televisión pública sin publicidad, a unos operadores de televisión en abierto con una notable mejoría en su cuenta de resultados a costa de un menor desarrollo en España de la sociedad de la información.
- *Efecto sobre los operadores de telecomunicaciones:* Aún en este escenario en el que los operadores serían capaces de transferir todo el gravamen en mayores precios pagados por al consumidor final los operadores de telecomunicación se verían seriamente perjudicados. Ello es debido a las características de las industrias de telecomunicaciones en las que la mayoría del coste es fijo en lugar de variable. Ello implica que para obtener una mínima rentabilidad los operadores de telecomunicaciones necesitan tener una masa crítica de uso/usuarios que permita aprovechar las economías de escala. Por ello una reducción en el uso/número de usuarios de los productos de telecomunicaciones redundará en menor rentabilidad para los operadores debido al mayor coste por usuario por menor aprovechamiento de las economías de escala. Un estudio detallado es necesario para obtener una precisa cuantificación de este efecto

¹ 271 millones corresponde al 84% de los 320 millones.

Escenario 2: Los operadores de telecomunicaciones soportan íntegramente el gravamen sin ninguna repercusión en los precios pagados por el consumidor final.

- *Cuantificación.* La Tabla 1 está construida con datos extraídos del último informe disponible en la página web de la CMT. Esta Tabla recoge -a guisa de mero ejemplo por la antigüedad de los datos- el impacto que tendría en los resultados de las principales operadoras de telecomunicaciones la aplicación de la tasa por la financiación de la televisión pública. Dos rápidas conclusiones se pueden deducir al analizar esta Tabla. En primer lugar, la última columna de la derecha muestra como el impacto porcentual de la proyectada tasa en la cuenta de resultados es tanto mayor cuanto más pequeño es el operador. El motivo es la particular estructura de costes de la industria. Al requerir inversiones iniciales muy altas las operadoras más grandes disfrutaban de economías de escala y por ello costes medios de producción más bajos. Dado que la proyectada tasa grava los ingresos y no los beneficios la tasa afecta proporcionalmente más a las operadoras pequeñas que son apenas capaces de cubrir los citados costes fijos/iniciales de producción con sus ingresos². En segundo lugar, la Tabla 1 muestra que el porcentaje de reducción beneficios es muy significativo, entre el 2 y el 4% y alejado del engañosamente bajo 0.9 % sobre los ingresos. Hay que resaltar que dados los números rojos de alguna operadora esta tasa lo que conseguiría es incrementar las pérdidas de algún operador.

Tabla 1 (millones de euros)

Operadora	Ingresos operativos (excluyendo ingresos mayoristas)	Resultados operativos	Tasa a pagar para financiar la tv pública	Tasa a pagar para financiar la tv pública en % de resultados
Telefónica+Movistar	18.133	7.700	163,2	2,1%
Vodafone	5.518	1.805	49,66	2.7%
Orange	2.952	-780	26,5	3.3%
ONO	1.410	287	12,7	4.4%
Tele2	235	-51	2,1	4.1%

Fuente: Informe CMT 2007 y transformación propia.

- *Repercusiones a medio-largo plazo. Decremento significativo de la inversión en redes de telecomunicaciones/ realizada por los operadores privados. Menor /más lento desarrollo de la fibra óptica.* El sector de las telecomunicaciones se caracteriza por su altísimo volumen de inversión inicial cuyos beneficios se recogen en períodos muy dilatados en el tiempo. Por ello, un decremento porcentual en beneficios como el recogido en la Tabla 1 puede tener efectos dramáticos en la reducción del volumen de inversión total del sector. Ello es debido no sólo a la menor expectativa de beneficios impuesto por la tasa sino además por la tremenda incertidumbre regulatoria en el retorno a la cualquier inversión a largo plazo que la reforma de financiación de la televisión pública introduce. Por ejemplo, si la citada reforma se llevara a cabo, nadie puede garantizar que las televisiones autonómicas no optaran por el mismo camino y tasaran de igual manera con un 0.9% de los ingresos que las operadoras de telecomunicaciones obtienen en su

² Este argumento se puede ver matemáticamente de manera muy clara. Sea p el precio unitario, q la unidad de medida del output, y C los costes de producción que suponemos son todos fijos e independientes del nivel de producción. Entonces los beneficios pre-tasa, serían $B=pq-C$; y la tasa recaudada del 0.9% de los ingresos equivaldría a $0.009 \cdot B$. El porcentaje de la tasa a pagar sobre los resultados sería igual a $\frac{0,0009pq}{pq-C} = \frac{0,0009}{1-C/pq}$. Notar que este porcentaje disminuye con q por lo que las empresas más pequeñas pagará un porcentaje de sus beneficios más altos. Si por el contrario C no fuera coste fijo sino que dependiera del output por ejemplo $C=cq$, siendo c una constante, entonces el ratio de pago por tasa sobre beneficios de la compañía sería independiente del tamaño de la operadora.

territorio. Si eso ocurriera de manera generalizada en el mapa autonómico, dado que la mayoría de autonomías disponen de canal televisivo público autonómico, ello equivaldría para una operadora estatal a pagar prácticamente otra tasa adicional del 0.9% de sus ingresos totales. Siguiendo el razonamiento y los cálculos realizados más arriba ello supondría que los beneficios de las operadoras se redujeran entre un 2-4% adicional al 2-4% señalado en la Tabla 1. Una reducción del beneficio de ese calibre puede hacer no rentable inversiones a largo plazo tan necesarios como las de la fibra óptica.

- *Menor competencia.* Tanto el desarrollo de menores proyectos de inversión como el hecho de que la tasa afecte proporcionalmente más a los beneficios de las operadoras pequeñas redundará en un menor número de proveedores de telecomunicaciones. Por tanto la competencia en un sector tan clave se resentirá lo que se traducirá en un menor dinamismo, menor innovación y mayores precios para el consumidor final. De hecho un estudio que obligatoriamente debería realizarse para evaluar correctamente los efectos de la propuesta de financiación de la televisión pública sería el repetir las estimaciones realizadas por el reciente informe de la CMT³ respecto al número posible de competidores que desarrollarán fibra óptica. El objetivo sería repetir las citadas simulaciones añadiendo el impacto de una tasa sobre los ingresos y ver en qué regiones la entrada de nuevos competidores deja de ser rentable a consecuencia de la nueva tasa.

3. *Otras distorsiones económicas introducidas por la reforma de la financiación de la televisión pública.*

Además de dinamizar el sector de la publicidad a costa de dinamitar el sector de las telecomunicaciones como se ha explicado más arriba. El citado proyecto incluye distorsiones adicionales al funcionamiento de mercado como mecanismo de asignación de recursos. Brevemente:

- Distorsiona la competencia al eximir del pago de la tasa a aquellos operadores que sólo operan en una única Comunidad Autónoma. Esta asimetría sin ningún tipo de justificación económica beneficia artificialmente a unos operadores en perjuicio de otras. Esta distorsión puramente política puede tener efectos a largo plazo muy graves ya que de facto traslada la batalla empresarial por obtener ventaja competitiva desde el frente honestamente centrado en dar mejor servicio a precios más bajos al frente centrado en obtener influencias para satisfacer mejor al político en el poder, sea del color que sea.
- El proyecto atenta contra principios básicos que definen una buena política fiscal. En primer lugar la reforma no grava más a quién más se beneficia. Como hemos demostrado más arriba los más beneficiados, los operadores de televisión en abierto, no pagan ni la mitad que los operadores de telecomunicaciones que en nada se benefician de la medida. Además el gravamen no está adecuado a la capacidad económica de los sujetos pasivos porque grava ingresos en lugar de beneficios. En industrias como las telecomunicaciones con altísimas inversiones iniciales a recuperar en largos períodos de tiempo una tasa sobre ingresos crea distorsiones adicionales. Por último la reforma no proporciona igualdad de trato a los sujetos pasivos porque discrimina de manera injustificada a aquellas operadoras que operan en más de una Comunidad Autónoma.

³ “Informe final sobre los resultados del modelo de despliegue de redes FTTH/GPON en España”. Este informe está disponible en la página web de la CMT.

- El proyecto supondría un deterioro de la cohesión territorial. La menor inversión en redes de telecomunicaciones no será simétrica en el territorio estatal, por el contrario el nuevo gravamen reducirá más la inversión en telecomunicaciones precisamente en aquellos territorios donde su rentabilidad es menor. Tal como demuestra el Informe de la CMT sobre el despliegue de redes de fibra óptica en España, los territorios donde el valor presente neto de la inversión en fibra óptica es menor son precisamente aquellos municipios de menor población y por ende estos serán los que sufrirán en mayor medida una paralización en el desarrollo de sus infraestructuras de telecomunicaciones.
- El proyecto es contradictorio respecto a los motivos que se pretenden con la citada reforma. En concreto se argumenta que al eliminar la dependencia de los ingresos publicitarios de la televisión pública los ingresos de la televisión pública serán más estables y no dependientes del ciclo económico. Por el contrario, al establecer una tasa por los ingresos de los operadores de televisión en abierta y a los operadores de telecomunicaciones como parte fundamental de la financiación de la televisión pública ingresos de ésta seguirán siendo inestables y dependientes de las oscilaciones propias del ciclo-.
- Por último el proyecto de reforma no aborda el verdadero problema de fondo. Que radica en estimar cuánta financiación necesita la televisión pública para producir unos contenidos de calidad. El proyecto simplemente asume que las necesidades a cubrir son el presupuesto actual de la corporación de RTVE. Ello presupone que la producción de contenidos “públicos” es actualmente la óptima y que además está siendo realizada de la manera más eficiente posible. ¿Es eso cierto? ¿Por qué? ¿Cuánto cuesta la producción de los contenidos que debe tener una televisión pública? ¿Qué ratios de eficiencia son los que se deben exigir a la televisión pública? ¿Cuál ha de ser la producción por empleado? Sin un estudio riguroso que dé respuesta a estas preguntas clave es imposible saber si estamos sobre-financiando o no a la televisión pública a costa del bolsillo de los contribuyentes y a costa de todas las distorsiones arriba mencionadas introducidas por la nueva financiación.